



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Políticas Fiscales en España durante la Crisis

Autor/es

Laura Medrano Medrano

Director/es

Pablo Lozano Chavarría

Facultad de Economía y Empresa
2014

Autor del trabajo: Laura Medrano Medrano

Director del trabajo: Pablo Lozano Chavarría

Título del trabajo: Políticas fiscales en España durante la crisis

Titulación: Grado en Economía.

RESUMEN

La crisis financiera que estalló en Estados Unidos en el verano de 2007 como consecuencia de la fuerte expansión del crédito hipotecario se trasladó rápidamente hacia el resto del mundo.

Después de la adopción del euro, los países de la Europa monetaria contaban con la política fiscal como única vía de actuación para hacer frente a la adversa situación económica. Durante el periodo 2008-2009 Europa llevó a cabo políticas fiscales expansivas con el objetivo de estimular la demanda. Estas medidas conllevaron un fuerte incremento de la deuda pública que dio lugar a la crisis de la deuda soberana a comienzos del 2010. En este momento, Europa cambió por completo su política fiscal adoptando políticas fiscales restrictivas con el objeto de reducir la deuda.

En el presente trabajo se analizan las medidas que llevó a cabo el gobierno de España durante la crisis, diferenciando tres periodos: como punto de partida se hace un breve análisis de la situación de la economía española desde 2002 hasta 2007, tras este, se analiza el periodo 2008-2009 en el que se llevaron a cabo políticas fiscales expansivas y, para terminar, la etapa 2010-2013 en la cual se empieza a hacer evidente la crisis de la deuda soberana y se llevan a cabo políticas fiscales restrictivas.

ABSTRACT

The current financial crisis, which broke in the United States of America in the summer of 2007 as a consequence of the strong mortgage credit growth, spread quickly to the rest of the world.

After the European euro adoption the countries of Eurozone counted on the fiscal policy as the only way of performance to cope with adverse economic situation. During the period 2008-2009 Europe carried out expansive fiscal policies with the aim of stimulate the demand. These measures involved a great increase in public debt gave way to the

sovereign debt crisis at the beginning of 2010. At that moment, Europe completely changed its fiscal policy adopting restrictive fiscal policies with the objective of reducing the debt.

In the present report the measures that the Spanish government implemented during the crisis are analysed differentiating among three periods: as a starting point it is made a short analysis of the Spanish economic situation from 2002 to 2007, after this it is analysis the period 2008-2009 in which expansive fiscal policies were carried out and, in order to conclude, the stage 2010-2013 in which the sovereign debt crisis became clear ant the restrictive fiscal policies began.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	pág.1
2. PUNTO DE PARTIDA: ANÁLISIS DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA HASTA 2007.....	pág.3
2.1 Situación económica de partida	pág. 3
2.2 Situación presupuestaria.....	pág. 6
2.2.1. Gastos públicos.....	pág. 8
2.2.2. Ingresos públicos.....	pág. 9
3. PERIODO 2008-2009. POLITICAS FISCALES EXPANSIVAS...pág. 12	
3.1 Situación económica.....	pág.12
3.2 España ante la crisis. Políticas fiscales expansivas.....	pág. 15
3.2.1. Introducción.....	pág. 15
3.2.2 Programa fiscal en España.....	pág.17
3.2.3. Política fiscales discretionales.....	pág. 18
3.2.3.1. Plan Español para el estímulo de la economía y el empleo (Plan E).....	pág. 19
3.3 Situación presupuestaria.....	pág. 23
3.3.1 Gastos públicos.....	pág. 23
3.3.2 Ingresos públicos.....	pág.25
3.4 Impacto de las políticas en el saldo.....	pág.27

4. PERIODO 2010-2013. LA CRISIS DE LA DEUDA SOBERANA....pág. 29

4.1 Situación económica.....	pág.30
4.2 Periodo 2010-2013. Políticas fiscales contractivas.....	pág.33
4.2.1 Introducción.....	pág.33
4.2.2 Consolidación fiscal.....	pág. 34
4.3 Situación presupuestaria.....	pág. 37
4.3.1 Gastos públicos.....	pág. 38
4.3.2 Ingresos públicos.....	pág. 39
4.4 Impacto de las políticas en el saldo.....	pág.40

5. CONCLUSIONES.....pág.42

BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

La firma del Tratado de Maastricht en 1992 obligaba a los estados miembros de la Unión Europea a renunciar a la gestión de su política monetaria que pasaría a ser dirigida por el Banco Central Europeo, una vez que se adoptará el euro como moneda única. Complementariamente, se establecieron unas reglas fiscales de obligado cumplimiento, límite del 3% del PIB del déficit público y deuda no superior al 60% del PIB.

La crisis financiera que estalló en Estados Unidos en el verano de 2007 como consecuencia de la fuerte expansión del crédito hipotecario y que acabo propagándose por todo el mundo puso a la política fiscal de los diferentes países del Área Euro como la única vía de actuación individual para poder resolver sus problemas económicos ya que, la política monetaria actuaba de forma colectiva.

En el presente trabajo se lleva a cabo un análisis de las diferentes políticas fiscales adoptadas por el gobierno de España durante la crisis económica. El estudio termina en 2013 ya que del presente año solo tenemos previsiones.

Para su realización se han utilizado los datos de diversas fuentes, por un lado la de los organismos oficiales como los Programas de Estabilidad del Gobierno de España, los Informes Anuales del Banco de España y los Informes Anuales de la Recaudación Tributaria de la Agencia Tributaria. Y por otro lado, diversos artículos académicos con los que profundizar en el análisis de las medidas llevadas a cabo por el gobierno

El trabajo se divide en tres apartados, el primero de ellos contextualiza el trabajo y nos determina la situación de partida, este abarca el periodo 2002-2007 en el cual España se presentaba como uno de los países de la Zona Euro con mayor estabilidad presupuestaria. El segundo de ellos analiza los años 2008 y 2009 que coinciden con el comienzo de la crisis y con la adopción de políticas fiscales de corte expansivo. Finalmente, el último apartado abarca el periodo 2010-2013 en el cual la gravedad de la crisis financiera empuja a Europa a otra crisis, la de la deuda soberana. En este, se estudiaran las políticas de consolidación fiscal de corte restrictivo.

Durante todo el trabajo se analiza el impacto que las medidas adoptadas tuvieron sobre los presupuestos públicos. En primer lugar se analiza la situación previa de los principales indicadores de la economía, tras ello se analiza las medidas fiscales adoptadas en el periodo y la situación presupuestaria, haciendo hincapié en los ingresos y gastos públicos. Para terminar, se hace un breve análisis del efecto que las políticas tuvieron sobre el saldo presupuestario, analizando si los malos resultados fueron consecuencia de los estabilizadores automáticos o por el contrario fueron provocados por las políticas discrecionales adoptadas.

La utilidad de este trabajo radica en aportar un enfoque global detallado de las políticas fiscales adoptadas durante la crisis, siendo útil para entender en qué momento se ha adoptado cada política, con qué objetivos y cuál es su resultado e impacto sobre las cuentas públicas. Este ensayo tiene una aplicación clara en el ámbito académico al proporcionar una buena base para cualquiera que quiera profundizar en sus conocimientos acerca de la relación entre las decisiones políticas y su impacto sobre los presupuestos públicos

2. PUNTO DE PARTIDA: ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA HASTA 2007.

En este apartado vamos a realizar un análisis de la situación de la economía española los años previos a la actual crisis, más concretamente nos centramos en el análisis de la economía desde el año 2002 hasta 2007.

En el primer apartado estudiaremos la situación económica española durante estos cinco años a través del análisis de las principales variables económicas: demanda, inversión, mercado exterior, mercado de trabajo e inflación.

Y en el segundo punto, analizamos la situación presupuestaria, estudiando por separado los gastos y los ingresos públicos.

2.1 SITUACIÓN ECONÓMICA DE PARTIDA

Durante la primera mitad del año 2007, la economía mundial continuó expandiéndose a un ritmo anual elevado, en torno al 5%, continuando con la tendencia positiva de los últimos años.

Es a partir de agosto, cuando las turbulencias de los mercados financieros añaden incertidumbre al sistema económico provocando que las autoridades monetarias lleven a cabo inyecciones de liquidez y en algunos casos, reducciones de los tipos de interés.

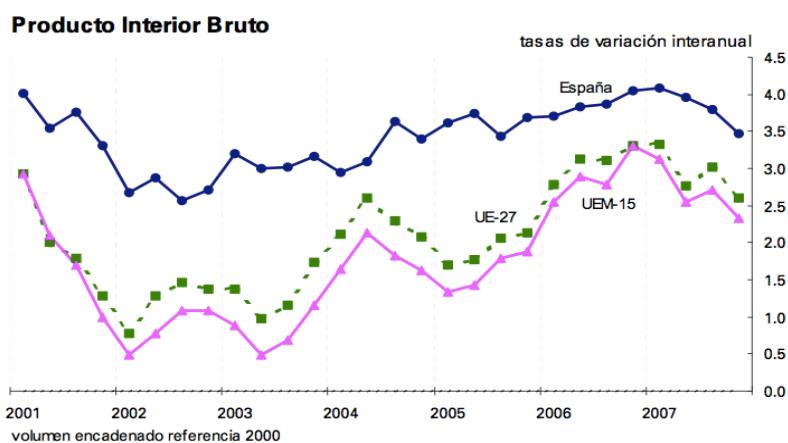
Por su parte, tanto los cereales como el petróleo vieron incrementado su precio. Según Estrada y Hernández de Cos (2009) el precio de petróleo en los mercados internacionales mostró una tendencia creciente desde el año 2000, que llegó a superar durante 2008 los máximos históricos, en términos reales, alcanzados en los años 80 en la mayoría de los países importadores. Los datos muestran un incremento notable en el precio del barril, pasando de 25,60€/barril en 2003 a 52,66€/barril en 2007.

Aún con todo lo expuesto, las perspectivas mundiales según el Programa de Estabilidad, siguieron siendo favorables. A partir de 2007 se contemplaba una ralentización de la economía europea tras la cual la economía volvería a tomar un cierto impulso.

Analizamos más detenidamente el caso español¹. Durante 2006 la economía española prolongó su fase de elevado dinamismo iniciada años atrás, cerrando el año con un crecimiento del 3,9%

El crecimiento del PIB en 2007 fue del 3,8%, una décima menos que el año anterior. Si analizamos el crecimiento por trimestres, es a partir del cuarto cuando se percibe una ligera desaceleración de la economía, registrando un crecimiento del 3,5%, tres décimas por debajo del tercer trimestre. Aún con todo, el crecimiento español, se encontraba entre los más elevados de la Unión Europea.

Figura 2.1: Producto Interior Bruto España. Periodo 2001-2007



Fuente: INE

Comportamiento de las principales indicadores de la economía durante el periodo 2002-2007:

Durante el periodo analizado la *demandas nacional* tuvo unas tasas de crecimiento crecientes acorde con la evolución del PIB, es en 2007 cuando redujeron su contribución al crecimiento. Se caracterizó por una pérdida de dinamismo del consumo privado, provocado por la pérdida de confianza de los consumidores y, de la inversión en construcción.

En relación con la *inversión*, las tasas de crecimiento contribuyeron positivamente al crecimiento en un contexto de elevada rentabilidad y favorables expectativas

¹ Programa de Estabilidad de 2007-2010.

empresariales. En cambio, en 2007 la *inversión en construcción* mostraba ya las primeras señales de debilitamiento del sector creciendo 1,5pp. menos con respecto al año anterior. Esta moderación se acusó en los últimos meses debido al endurecimiento de las condiciones financieras.

Durante este periodo prosiguió la mejora de la aportación de la demanda externa al crecimiento, en 2007 el incremento de las ventas a las economías emergentes² sostuvo las *exportaciones* de bienes a pesar de la apreciación del euro y la desaceleración del comercio mundial. Las *importaciones* se ralentizaron (7%), dando lugar a una contribución positiva al crecimiento.

Tabla 2.1 *Tasas de crecimiento de los principales indicadores de la economía española 2002-2007*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIB REAL	2,7	3,1	3,3	3,6	3,9	3,8
DEMANDA Y PRODUCCIÓN						
Consumo Privado	2,8	2,9	4,2	4,2	3,8	3,2
Consumo Público	4,5	4,8	6,3	5,5	4,8	5,1
Formación bruta de capital fijo	3,4	5,2	5,2	6,5	7,0	6,0
Inversión en construcción	6,3	6,2	5,4	6,1	6,0	4,0
Inversión en vivienda	7,0	9,3	5,9	5,9	6,4	3,1
Exportaciones	2,0	3,7	4,2	2,6	5,1	5,3
Importaciones	3,7	6,2	9,6	7,7	8,3	6,6
MERCADO DE TRABAJO						
Tasa de paro	11,5	11,5	11,0	9,2	8,5	8,3
DEUDA PÚBLICA	52,5	48,7	46,2	43,0	39,7	36,2
DÉFICIT PÚBLICO	-0,3	-0,3	-0,1	1,3	2,4	2,0

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Banco de España. (Informe Anual 2007)

El *mercado de trabajo* fue mejorando su situación a lo largo del periodo reduciendo gradualmente su tasa de desempleo, durante 2007 prolongó su positiva evolución, gracias al crecimiento de la población activa debido a los aumentos de la población inmigrante y al incremento de la participación laboral femenina. La tasa de paro siguió descendiendo situándose en el 8%.

² Informe Anual 2007. Banco de España

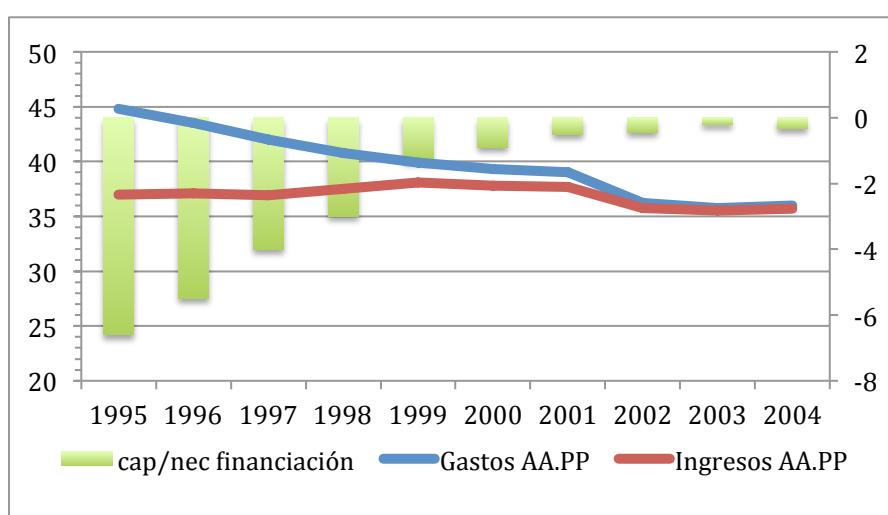
Por último, la *tasa de inflación* se situó en noviembre de 2007 en torno al 4,1% debido al incremento en la tasa de crecimiento del IPC producida por la subida de los precios del petróleo y de los cereales.

Según el Informe Anual emitido por el Banco de España en 2007, el IPC mostró dos fases muy diferenciadas, con tasas por debajo del 2,5% hasta el verano, pero superiores al 4% a finales de año. La inflación de 2007 en media se redujo hasta el 2,8% frente al 3,5% de 2006.

2.2 SITUACIÓN PRESUPUESTARIA

Desde mediados de los años noventa la economía española se vio inmersa en un proceso de consolidación fiscal al verse favorecida, en parte, por los esfuerzos que se llevaron a cabo para cumplir los criterios de entrada al euro. Este proceso de consolidación se centró en la reducción del gasto público, que disminuyó desde mediados de los 90 hasta 2007 en 5,3 pp del PIB. Los ingresos públicos experimentaron, en ese mismo periodo, un incremento de 3,9% pp. Como se aprecia en la figura 2.2 los gastos fueron disminuyendo gradualmente a la vez que los ingresos fueron aumentando, convergiendo ambos en torno a un 36% del PIB en 2003-2004. Con referencia al déficit vemos como decrece pasando de un 6% aproximadamente del PIB a estar en torno al 0,2% en 2004.

Figura 2.2: Capacidad/necesidad de financiación de las Administraciones Públicas, en porcentaje del PIB.



Fuente: Elaboración propia a través de los datos del INE y del Ministerio de Hacienda.

Será a partir de 2007 cuando el deterioro de la actividad económica termine con el mayor periodo de estabilidad de los últimos cuarenta años, a pesar de seguir teniendo una deuda pública menor que la media de la zona euro (36,2% frente a 66,4%).

Con la entrada en vigor de las nuevas Leyes de Estabilidad Presupuestaria en 2007, se pretendía prolongar durante seis años más la situación de superávit fiscal. Con este compromiso también se pretendía reducir el peso de la deuda pública sobre el PIB. En la vertiente del gasto, se priorizaban las políticas que contribuyeran a incrementar la capacidad de crecimiento y a la productividad. Y en la de ingresos se profundizaban las reformas orientadas a mejorar la eficiencia de la imposición directa y la mejora de la equidad del sistema tributario.

Tabla 2.2: Gastos e ingresos de las administraciones públicas. (% PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gasto AA.PP en % del PIB	36,22	35,75	36,00	35,62	35,99	37,35
Ingreso AA.PP en % del PIB	35,78	35,53	35,67	36,51	37,88	39,16
Cap./nec. Financiación. %PIB	-0,44	-0,21	-0,33	0,89	1,89	1,81

Unidad: miles de millones

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y BBVA research.

La situación, durante el periodo estudiado 2002-2007, de las finanzas públicas en España era una de las más saneadas en Europa, en la última década paso de ser uno de los países de la Unión Europea con más déficit público a ser uno de los estados miembros con superávit presupuestario. Pasamos de un déficit de -0,44 % del PIB en 2002 a un superávit de 1,81% en 2007. (Tabla 2.2).

Como se aprecia en la tabla 2.3 la deuda pública española permaneció por debajo de la media de la zona euro durante todo el periodo 2002-2007, siendo uno de los países europeos con menor porcentaje de deuda sobre el PIB. Si hacemos referencia a 2007 vemos como España se encuentra muy por debajo del resto de países analizados con un 36,3 del PIB frente a el 66,4% de la Zona Euro.

Tabla 2.3: Deuda PDE (protocolo déficit excesivo) de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ALEMANIA	60,4	63,9	65,8	68	67,6	65,2
FRANCIA	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	64,2
ITALIA	105,7	104,4	103,8	105,8	106,6	103,1
ESPAÑA	52,6	48,8	46,3	43,2	39,7	36,3
ZONA EURO	68	69,2	69,7	70,5	68,7	66,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Eurostat y el BCE (Estadísticas de la zona Euro)

2.2.1. El gasto público

En este apartado vamos a analizar la tendencia de las políticas de gasto que se llevaron a cabo durante el periodo 2002-2007.

Como se aprecia en la tabla 2.4 el total del gasto público tuvo tasas de crecimiento positivas, excepto en 2002 donde la tasa de crecimiento disminuyó en -1,1%. Durante este periodo la tasas de crecimiento estuvieron en torno al 8% excepto en 2004 en la que se situó en 4,3%.

Destacamos el incremento en las tasas de crecimiento del gasto en acceso a vivienda, en los últimos tres años analizados, al igual que el incremento en la tasa de crecimiento de la investigación y educación y, en menor medida en infraestructuras.

Las tasas de crecimiento del gasto social se incrementaron a lo largo de este periodo estando en torno a un 8,5%.

Tabla 2.4. Resumen de las políticas de gasto en tasas de crecimiento (%). Presupuestos iniciales. Periodo 2002-2007.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIB	2,7	3,1	3,3	3,6	3,9	3,8
Pensiones	5,9	7,1	7,1	6,8	6,9	8,0
Fomento del empleo	4,3	4,1	8,8	7,0	4,6	11,6
Desempleo	8,1	19,7	3,7	14,4	7,0	6,6
Acceso a la vivienda	-0,6	1,2	2,5	32,5	20,6	15,6
Sanidad	-50,9	7,6	5,9	6,6	8,5	6,1
Educación	9,0	9,7	3,0	6,0	16,6	28,4
Gasto Social*	-6,5	8,2	6,8	9,5	8,1	8,7
Investigación civil	7,6	8,3	7,3	25,4	30,9	34,3
Infraestructuras	10,4	8,3	6,4	9,1	12,4	10,1
Total capítulos I a VIII	-1,1	8,5	4,3	7,8	8,1	7,9

* Suma de las actuaciones de protección y promoción social y la producción de bienes públicos de carácter preferente.

Fuente: Elaboración propia a través de los datos de los presupuestos generales del estado de 2006 y 2007. Libro amarillo

Las políticas fiscales que se llevaron a cabo en 2007 mantuvieron las prioridades de incrementar el gasto social, con incrementos adicionales de las pensiones mínimas tras dos años de contenciones, e incrementos en las partidas de infraestructuras, educación e investigación.³

Como se aprecia en la tabla 2.4, la partida de investigación se incrementó en un 34,3% respecto a 2006 donde también mostró una alta tasa de crecimiento (30,9%). En infraestructuras se siguió desarrollando el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) que centraba sus objetivos en el desarrollo de carreteras y de la red ferroviaria. Finalmente, la partida de gasto en educación se incrementó en un 34,3% destinando más de la mitad a becas y ayudas para estudiantes.

Del resto de partidas destacamos la reducción en la tasa de crecimiento del gasto en sanidad y en el acceso de la vivienda y, el incremento de las pensiones y de las ayudas de fomento al empleo.

2.2.2 Ingresos públicos

Durante el proceso de consolidación de mediados de los 90 y, hasta el principio de la crisis, los ingresos públicos españoles experimentaron un notable incremento situándose en el 39,16% del PIB en 2007 (Tabla 2.2). Así, los ingresos españoles convergieron hasta situarse aproximadamente 4pp por debajo de los europeos que se situaban en torno al 45% del PIB.

Tabla 2.5: Tasas de crecimiento de los Ingresos Tributarios Líquidos Totales

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
IRPF	-10,7	1,7	2,7	14,7	14,8	15,6
I. Sociedades	24,5	2,3	18,7	24,9	14,5	20,5
I. Valor Añadido	-25,8	5,5	9,7	12	9,6	2,2
I. Especiales	-37,4	-5,7	3,9	2,9	3,2	6,4
TOTAL*	-13,8	2,0	8,2	14,1	11,6	11,9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Anual de Recaudación Tributaria 2007.

* Suma de todos los impuestos directos, indirectos, tasas y otros impuestos.

En la tabla 2.5 podemos ver la evolución de los principales impuestos durante el periodo 2002-2007. Como se puede apreciar, durante el año 2002 las tasas de crecimiento de los

³ Informe Anual 2007. Banco de España

principales impuestos, excepto el impuesto de sociedades, fueron negativas. La principal razón es que se realizó un cambio normativo que afectó a varios impuestos, entre ellos en Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos Especiales, que consistió en la entrada en vigor de un nuevo sistema de financiación autonómico. Durante el resto del periodo vemos como los ingresos tributarios totales van incrementándose gradualmente, disminuyendo ligeramente sus tasas de crecimiento durante los dos últimos años.

Destacamos las altas tasas de recaudación del Impuesto sobre Sociedades durante este periodo que se debe principalmente, a los buenos resultados que registraban las empresas españolas. Al igual que el Impuesto sobre Sociedades, el resto de impuestos analizados incrementaron sus tasas de crecimiento a finales de periodo coincidiendo con los mejores resultados del PIB.

Nos vamos a centrar en el análisis del año 2007 con el objetivo de tener datos con los que contrastar los apartados siguientes del trabajo.⁴

A comienzos de 2007 se llevo a cabo una reforma de los impuestos sobre la renta que trajo consigo una disminución general de la carga tributaria, una nueva fiscalidad sobre el ahorro y una simplificación del Impuesto de Sociedades.

La reforma⁵ llevada a cabo en el *IRPF* consistió en aumentar las deducciones por rendimientos del trabajo y los mínimos personales y familiares, se redujo también el número de tramos de la tarifa. En el caso del *Impuesto sobre Sociedades*, la reforma supuso una rebaja de 2.5 puntos en el tipo general (hasta el 32,5%) y de 5 puntos para las PYMES. Estos recortes se compensarían con un incremento del 15 al 18% en el tipo impositivo que recae sobre la mayoría de las rentas del capital.

En cuanto a los *impuestos especiales* se congelaron sus tarifas, con la excepción de los hidrocarburos.

En términos recaudatorios estas medidas supusieron una disminución de la recaudación en unos 1.900 millones de euros aunque la recaudación tributaria gestionada por la Agencia Tributaria creció respecto al año anterior en un 11,9%.

⁴ Los datos del análisis de los Ingresos Tributarios son del Informe Anual de Recaudación Tributaria 2007. Agencia Tributaria.

⁵ Informe anual de 2007 Banco de España

La evolución de la recaudación en 2007 se caracterizó por el intenso crecimiento de los ingresos, teniendo en cuenta la reforma de los impuestos y el comienzo de la fase de desaceleración, y por la divergencia en el comportamiento de la imposición directa e indirecta.

En el caso del IRPF, su cuota diferencial paso a ser positiva (devolución de dinero a los contribuyentes). Al igual que en el Impuesto sobre Sociedades.

En cambio, si hacemos referencia al Impuesto sobre el Valor Añadido, en 2007 vio fuertemente reducido su crecimiento (tabla 2.5). Esta disminución se evidenció en la caída del gasto en vivienda nueva debido al mayor coste de la financiación, provocado por las subidas en los tipos de interés y por el endurecimiento del acceso al crédito.

El gasto en consumo también sufrió una suave moderación durante este año, al que se le suma el fuerte incremento en los precios del petróleo.

3. PERIODO 2008-2009, POLITICAS FISCALES EXPANSIVAS

La crisis *suprime* que estalló en Estados Unidos en agosto de 2007 se acabó transformando en una crisis financiera cuyo epicentro dejó de estar en EEUU y se desplazó hacia el resto del mundo, teniendo fuerte impacto en el crecimiento de las economías emergentes.⁶

La actual crisis⁷ tuvo su origen en la fuerte expansión del crédito hipotecario que se llevo a cabo en Estados Unidos, en un entorno de reducidos tipos de interés. La relajación de las condiciones de los préstamos hizo que se incrementase su demanda y gran parte de la población se endeudase. Todo descansaba en la confianza que se tenía en el continuo aumento en los precios de la vivienda, en los cuales se respaldaban estas operaciones financieras.

Llegó un momento en el que no eran suficientes los recursos para cubrir toda la demanda, de forma que se comenzó a innovar en la creación de nuevos activos, que fueron vendidos por todo el mundo. Europa también se contagió con estos activos ya que hubo importantes bancos europeos que distribuyeron los productos de alto riesgo conformados por hipotecas de baja calidad.

Fue en el momento en que estos instrumentos dejaron de ser tan rentables y los bancos presentaron pérdidas en sus balances, cuando se comenzó a generar desconfianza. Automáticamente, se instaló la inseguridad en los mercados financieros y en el mercado interbancario de forma que desapareció la liquidez y, con ello disminuyó la capacidad de financiación del sistema bancario.

3.1 SITUACIÓN ECONÓMICA EN 2008 Y 2009

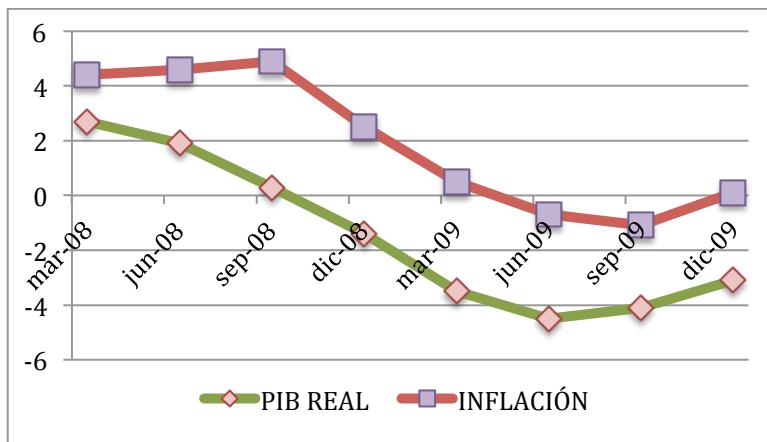
La economía mundial experimentó en 2009 la mayor contracción desde el final de la Segunda Guerra Mundial. El crecimiento global en media anual, se situó aproximadamente en un -0,6% como resultado de la caída en el crecimiento del PIB de las economías desarrolladas y la fuerte desaceleración en el crecimiento de las

⁶ Steinberg (2008)

⁷ Torrero (2008)

economías emergentes. Por su parte, las tasas de inflación retrocedieron hasta niveles moderados debido al abaratamiento de las materias primas y del deterioro de la situación económica.⁸

Figura 3.1: Tasas de variación interanual del PIB Real y de la inflación durante 2008 y 2009 en España.



Fuente: Elaboración propia a través de los datos ofrecidos por la Caixa Research

Si nos centramos en la economía española, vemos en la figura 3.1 como el PIB descendió durante todo 2008, alcanzando tasas negativas durante el último trimestre. En junio de 2009 tocó fondo alcanzando un crecimiento negativo de -4,5. El panorama inflacionario cambió drásticamente a lo largo de 2008, tras haber aumentado significativamente en la primera parte del año, disminuyó rápidamente reflejando el efecto de la corrección del precio del petróleo y de las materias primas.

Vamos a analizar más detenidamente la situación de las principales variables económicas durante este periodo.

Como se aprecia en la tabla 3.2 el crecimiento de la economía española cae bruscamente durante el periodo estudiado (2008-2009), alcanzando una tasa negativa de -3,6 durante 2009.

Esta fuerte disminución del crecimiento se puede explicar⁹ en parte por la intensa caída que sufrió el *consumo privado* durante este periodo, -0,6% en 2008 y -4,2 en 2009, como resultado de la intensa destrucción de empleo, el deterioro de la confianza de los

⁸ Informe anual 2009. Banco de España

⁹ Programa estabilidad 2009-2013

consumidores, el endurecimiento de las condiciones financieras y la reducción de la riqueza de los hogares. En la segunda mitad de 2009 se incrementó la demanda gracias a las medidas incluidas en el Plan 2000E que veremos más adelante. Por su parte, el *consumo público* se incrementó en 2008 para caer 2,3pp en 2009.

Tabla 3.2: *Tasas de variación de los principales indicadores de la economía española 2007-2009*

	2007	2008	2009
PIB REAL	3,8	0,9	-3,6
DEMANDA Y PRODUCCIÓN			
Consumo Privado	3,2	-0,6	-4,2
Consumo Público	5,1	5,5	3,2
Formación bruta de capital fijo	6,0	-3,9	-15,8
Inversión en construcción	4,0	-5,5	-11,9
Inversión en vivienda	3,1	-10,3	-24,5
Exportaciones	5,3	-1,0	-11,6
Importaciones	6,6	-4,9	-17,8
MERCADO DE TRABAJO			
Tasa de paro	8,3	11,3	18,0
DEUDA PÚBLICA	36,2	39,7	53,3
DÉFICIT PÚBLICO	2,0	-4,5	-11,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por los Informes Anuales de 2009 y 2010. Banco de España.

En relación con la *inversión* vemos como disminuye bruscamente durante el periodo estudiado, siendo la inversión en vivienda la partida más afectada por la crisis alcanzando en 2008 un decrecimiento de -10,3% y en 2009 del -24,5%.

En cuanto a las *exportaciones* y a las *importaciones* caen bruscamente durante este periodo. En el caso de la exportación de turismo, partida muy importante en la balanza de pagos española, la caída fue notable debido a la recesión en la que se encontraban nuestros principales demandantes.

El *mercado de trabajo* también sufrió un fuerte ajuste que recayó intensamente sobre los trabajadores con contrato temporal. Confirmándose así, una vez más, la variabilidad cíclica del empleo en nuestro país. La tasa de paro alcanzó un 18% en 2009.

Por último, en lo que respecta a la *inflación* la notable caída del gasto privado durante la recesión contribuyó a una intensa moderación de las presiones inflacionistas en la economía española.

Según Maluquer de Motes (2013) la gran depresión de la economía española y europea que comenzó en 2007 habría modificado la posición internacional de la economía española en lo que atañe a la inflación. La economía española habría abandonado su condición de inflacionista destacada presentando una evolución casi idéntica a la de países como Estados Unidos e Italia.

El diferencial de inflación con la zona euro fue negativo por primera vez desde que se inicio la unión monetaria, lo que favoreció una mejora en los indicadores de competencia-precio de la economía española¹⁰.

3.2 ESPAÑA ANTE LA CRISIS. POLÍTICAS FISCALES EXPANSIVAS

En este apartado vamos a analizar las políticas fiscales que puso en marcha el gobierno para intentar paliar la crisis. En el primer punto analizamos los diferentes acuerdos con Europa desde la decisión de formar la Unión Europea, en el segundo estudiamos la política fiscal española y los diferentes instrumentos con los que opera. Y, en el tercero analizamos las políticas fiscales discretionales y dentro de este hacemos hincapié en el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E).

3.2.1 Introducción.

En 1992 se firmó el Tratado de Maastricht¹¹, el cual preveía la creación de una Unión Monetaria dentro de la Unión Europea. Este obligaba a sus miembros a renunciar a la gestión de la política monetaria, que pasaría a ser conducida por el Banco Central Europeo. Complementariamente, se estableció que las políticas fiscales serían gestionadas nacionalmente, siempre y cuando no entorpecieran a los objetivos de las políticas monetarias. Con este fin, se fijaron unas reglas fiscales de obligado cumplimiento, cuyo objetivo era la corrección de la tendencia hacia el incremento del gasto público que, en el momento de la unión, pasaría a estar respaldado por la moneda común.

¹⁰ Informe Anual 2009. Banco de España

¹¹ Cerán y Fuente del Moral (2010)

Las reglas firmadas en este tratado fueron las siguientes: límite del 3% PIB del déficit público y deuda pública no superior al 60% del PIB.

En 1997 se firmó el denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)¹², ante el temor de una fase de relajación fiscal por parte de los miembros integrantes de la unión después de los esfuerzos realizados para formar parte de esta.

Este pacto se basa en dos pilares: la parte *preventiva*, la cual obliga a sus integrantes a realizar anualmente un documento en el que presenten la información y las previsiones sobre sus políticas económicas y fiscales (Programas de Estabilidad), y la parte *correctiva* que fija un procedimiento para forzar a los países en situación de déficit excesivo a adoptar las medidas oportunas para lograr la disciplina fiscal acordada.

El Pacto fue reformado en 2005 respetando los valores centrales, se introdujo mayor flexibilidad y discrecionalidad para los países en el manejo de las políticas fiscales.

La desfavorable coyuntura macroeconómica, unida a nuestra falta de soberanía en temas monetarios ha colocado a la política fiscal como la única vía de actuación para resolver nuestros problemas económicos. (Fernández-Villaverde y Rubio Ramírez)

Según Uxó, Paúl, y Salinas. (2010) las autoridades monetarias adoptaron distintas medidas orientadas básicamente en tres líneas: la primera de ellas basada en el rescate de las instituciones financieras en dificultades y la restauración de la confianza en el sistema financiero, la segunda orientada hacia el diseño de un nuevo sistema de regulación para tratar de evitar situaciones semejantes en el futuro y, la tercera, la puesta en marcha de medidas monetarias y fiscales de expansión de la demanda a corto plazo.

A finales de 2008 la Unión Europea aprobó el Plan Europeo de Recuperación Económica¹³ con el objetivo de ofrecer una respuesta coordinada ante la crisis. Sus objetivos iniciales eran evitar en la medida de lo posible la recesión mediante el impulso de reformas estructurales acompañadas de acciones presupuestarias coordinadas. Sus instrumentos tenían como meta a corto plazo la estimulación de la demanda y la recuperación de la confianza de los consumidores.

¹² Serrano y Montoro, (2007)

¹³ Comisión de las Comunidades Europeas (2008)
Serrano, Montoro y Mulas.(2010)

El plan propuso una respuesta macroeconómica anti-cíclica de corte keynesiano, sus dos pilares fundamentales fueron: en primer lugar, un impulso presupuestario inmediato con el objetivo incrementar la demanda a corto plazo por valor de 200 mil millones de euros (1,5% del PIB europeo) en 2009. Y el segundo lugar, centrar estas acciones en inversiones que mejorasen la competitividad de la economía a medio plazo.

Estas medidas estarían financiadas por los Estados miembros en un 1,2% del PIB de la UE y en un 0,3% por la autoridades comunitarias.

Las características de este estímulo fiscal eran claras:

- Carácter temporal, definidas en el tiempo y orientadas hacia la consecución de objetivos claros.
- Debían combinarse instrumentos tanto de la vertiente del gasto como de la de ingresos.
- Debían ser acompañadas con reformas estructurales de apoyo a la demanda, el empleo y al funcionamiento de los mercados.

3.2.2. Programa fiscal de España.

El rápido deterioro de la situación financiera y el impacto negativo que tuvo sobre la economía a partir de septiembre de 2008 abrieron paso a una etapa en la que se intensificaron las medidas de política económica por parte de los gobiernos.

Las principales economías aprobaron ambiciosos planes de apoyo al sistema financiero y medidas fiscales discretionales al tiempo que los bancos centrales ampliaron su actuación.

La política fiscal cuenta con dos mecanismos¹⁴ para estabilizar la economía. Por un lado, tenemos los *estabilizadores automáticos* los cuales reaccionan con flexibilidad a los cambios en las condiciones económicas con una intensidad adaptada a su magnitud, y, por otro lado, las autoridades pueden tomar *medidas discretionales* de modificación de los ingresos o gastos públicos.

El frenazo que sufrió la actividad económica durante 2008 provocó un incremento del número de desempleados y, como consecuencia, un incremento de los subsidios por

¹⁴ Hernández de Cos (2010)

desempleo que junto con el descenso de la recaudación impositiva, provocó un impacto de los estabilizadores automáticos muy superior al que se preveía inicialmente.

El estímulo fiscal proporcionado por este mecanismo fue más elevado en la Unión Europea que en los Estados Unidos, dadas los sistemas fiscales más progresivos y las políticas de protección social existentes.

Este impacto¹⁵ junto con las numerosas medidas discrecionales adoptadas por el gobierno, las cuales analizaremos más adelante, provocaron un significante deterioro fiscal registrando un déficit del 3,8% del PIB en 2008 frente al superávit del 2,2% en 2007, iniciándose el procedimiento por déficit excesivo definido por el PEC, y un incremento de la deuda pública hasta un 39,4% del PIB en 2007

En 2008, ya se ponía en manifiesto una intensa preocupación por el posible incumplimiento del compromiso de estabilidad presupuestaria a medio plazo, a pesar de que en este periodo estudiado (2008-2009) la deuda pública estaba por debajo de la de muchos países de la Unión Europea.

3.2.3.- Políticas fiscales discretionales.

En este proyecto, nos vamos a centrar en el análisis de las políticas fiscales discretionales que se llevaron a cabo durante el periodo 2008-2009.

Según Castro, Gordo y Pérez. (2010) diversos organismos internacionales llevaron a cabo un análisis comparado de las medidas discretionales, entre ellos la OCDE, el FMI y la Comisión Europea. Estos situaban para el conjunto de las economías desarrolladas, unas medidas en torno al 4% del PIB de la OCDE.

Los planes fueron más ambiciosos en Estados Unidos, superando el 5% del PIB, que en Europa, aunque hay que tener en cuenta que los estabilizadores automáticos tiene un papel mayor en esta última.

Dentro de la zona euro se llevaron a cabo diferentes planes de estímulo, en el caso de España estuvo entre un 3-4% del PIB, Alemania y Francia en torno al 1% PIB e Italia prácticamente no llevo a cabo políticas discretionales. Estas diferencias se basaban en

¹⁵ Informe Anual 2008.

general, en el endeudamiento que tenían los países antes de la crisis, aquellos más endeudados tuvieron planes de estímulo más modestos.

La posición holgada con la que partía España le permitió estar entre las economías desarrolladas que mayor esfuerzo fiscal realizó y ser la primera de la Unión Europea.

Tabla 3.3: Coste estimado de las medidas discrecionales (% PIB) durante 2008-2009.

	2008	2009
Estados Unidos	1,1	2,0
España	1,9	2,3
Alemania	0,0	1,5
Japón	0,4	1,4
Reino Unido	0,2	1,4
Italia	0,0	0,2

Fuente: Elaboración propia a través de los datos del Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo. Gobierno de España.

3.2.3.1.- Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E).¹⁶

En Abril de 2008 el gobierno aprobó un conjunto de medidas de política económica con los que hacer frente a la crisis con un importe global de 40.000 millones de euros. Estas medidas integran el denominado Plan Español para el Estímulo de la Economía y del Empleo (Plan E).

En él se realiza una agrupación de las medidas adoptadas en cuatro ejes: medidas de apoyo a las familias y empresas, al fomento del empleo, al apoyo a la liquidez del sistema financiero y, por último, medidas para la modernización de la economía.

- Medidas de apoyo a Familias:

Con estas medidas se pretendía aumentar la renta disponible de las familias para que estas pudieran afrontar con mayor facilidad las dificultades ocasionadas por la crisis económica.

¹⁶ Para este apartado se han utilizado los datos de los siguientes artículos:

-Vegara. (2009)
-Espadas. (2009)
-Ocaña (2009)
-Uxó, Paúl y Salinas (2010)

Destacamos las siguientes medidas:

- Deducción de 400€ en la cuota del IRPF, con un impacto presupuestario estimado en 2009 en torno a los 6.400 millones de euros que supuso una importante reducción de los ingresos del Estado. (0,56% PIB)
- Supresión del Impuesto de Patrimonio desde enero de 2008 que supuso un ahorro para los contribuyentes de unos 1.800 millones de euros. (redujo los ingresos en un 0,17% PIB)
- Como medida para facilitar el pago de la hipoteca entre otras, destacamos el anticipo de deducción por pago de la hipoteca de vivienda habitual. Lo que redujo los ingresos del Estado en un 0,15% del PIB.
- El conjunto de medidas para mejorar la protección social de las familias, entre las que esta el incremento del 4% del salario mínimo interprofesional y el permiso de paternidad, ascendieron en unos 8.500 millones de euros.

- Medidas de apoyo a las Empresas:

Se intentó mejorar las condiciones de financiación de las empresas con el objetivo de reducir el impacto que el deterioro del entorno financiero y las condiciones de demanda estaban teniendo sobre su actividad.

Para ello las medidas de apoyo, especialmente a las PYMEs, se instrumentaron por dos vías: en primer lugar, facilitando el acceso al crédito a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO) y, en segundo lugar, mejorando su tributación de forma que se liberasen recursos a favor del sector privado.

Entre las medidas tomadas destacamos las siguientes:

- En cuanto a la ampliación de los instrumentos de carácter financiero para facilitar el acceso al crédito de las empresas se crearon nuevas líneas de actuación del ICO y, se mejoraron y ampliaron las existentes, para ello se destinó 29.000 millones de euros.
- En cuanto a las medidas tributarias destacamos la generalización para todas las empresas del sistema de devolución mensual del IVA en lugar de percibirlas a principios del año siguiente. Esta medida supuso una

reducción en la recaudación de 2009 de en torno a unos 6.000 millones de euros. (0,56% del PIB).

- Medidas de fomento del empleo:

Como hemos visto en el análisis de las principales variables macroeconómicas en el punto 3.2, la destrucción de empleo fue especialmente intensa en 2009. La tasa de paro paso de un 8,3% en 2007 a un 18,0% de la población activa en 2009, ante esta situación se introdujeron medidas de impulso a la creación de empleo.

El Gobierno de España, siguiendo las directrices del Plan Europeo de Recuperación Económica, optó por una política expansiva del gasto público productivo instrumentada a través de la creación del Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL) y del Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo (FEDEE) en noviembre de 2008.

El Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL), tenía como objetivo promover la realización por parte de los ayuntamientos de inversiones creadoras de empleo aumentando la inversión pública en obras de nueva planificación y ejecución inmediata desde el inicio de 2009. Este fondo tuvo una dotación de 8.000 millones de euros (0,75% PIB).

El Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo (FEDEE) tuvo una dotación de 3.000 millones de euros a disposición del gobierno central, que se destinaron a la actuaciones que permitiesen mejorar la situación coyuntural de determinados sectores económicos estratégicos y acometer proyectos de alto impacto en la creación de empleo. Entre otras actuaciones destacan las actuaciones en I+D+i, las del sector de la automoción y las medioambientales.

Uno de los sectores más afectados por la crisis fue el automovilístico. España cuenta con más de mil fabricantes de equipos y componentes para la automoción lo que le situaba en 2009, en el tercer puesto de fabricantes de componentes en la Unión Europea.

Con la crisis económica¹⁷, el sector paso de facturar 30.000 millones de euros y dar empleo a 245.000 trabajadores en 2007 a facturar 23.000 millones de euros y dar empleo a 170.000 trabajadores en 2009. Ante tal situación, se realizaron planes de apoyo a este sector.

En 2008 se facilitó la financiación para la compra de turismos a través del plan VIVE. En 2009 se puso en marcha un plan de ayudas directas, el Plan 2000E a través del cual se subvencionaba la adquisición de un vehículo nuevo a los compradores que entregaban un vehículo usado para el achatarramiento.

El incremento de gasto para la administración derivado de la puesta en marcha de esta medida supuso unos 100 millones de euros.

Para terminar, de menor importancia en su impacto presupuestario destacamos las distintas bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social para las empresas que contratasen a desempleados con cargas familiares que supuso 247,5 millones de euros, un 0,023% del PIB.

- Medidas de apoyo a la liquidez del sistema financiero:

El gobierno adoptó una serie de medidas para aportar liquidez al sistema financiero ante las restricciones internacionales al crédito. Destacamos las siguientes:

En octubre de 2008, se creó el Fondo de Adquisición de Activos Financieros (FAAF) dotado con 30.000 millones de euros ampliable a 50.000, con el objetivo de apoyar la oferta de crédito a la actividad empresarial y a los particulares.

Asimismo, con el objetivo de reforzar la confianza en el sector, el Gobierno elevo el nivel de garantía previsto en el Fondo de Garantía de Depósitos de 20.000 hasta 100.000 euros por titular e identidad.

¹⁷ Gonzalo (2010)

3.3 SITUACIÓN PRESUPUESTARIO

En este apartado vamos a analizar el impacto presupuestario que tuvieron las medidas expansivas que adoptó el gobierno en el periodo 2008-2009, tanto por el lado de los gastos como por el de los ingresos.

En la tabla 3.4 podemos comparar la situación presupuestaria de España frente a la de la Unión Europea.

Tabla 3.4: Evolución Presupuestaria, 2007-2009

	ESPAÑA			UNIÓN MONETARIA		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Saldo Presupuestario	1,9	-4,1	-11,4	-0,6	-2,0	-6,4
Gasto Público	39,2	41,1	46,1	46,0	46,8	50,4
Ingresos Públicos	41,1	37,0	34,6	45,4	44,8	44,0
Deuda pública	36,1	39,7	55,2	66,0	69,3	78,2

Fuente: Elaboración propia a través de los datos de la Comisión Europea y del Gobierno de España.

La desaceleración económica con la consiguiente activación de los estabilizadores automáticos y, las dificultades del sector bancario que propiciaron una disminución en los ingresos fiscales, fue deteriorando las posiciones fiscales de la mayoría de las economías. Pasamos de unos ingresos del 41,1% en 2007 a un 34,6% en 2009, 10 puntos porcentuales menos que los ingresos europeos en 2009.

En este periodo el gasto público español estuvo por debajo del europeo, pero los ingresos fueron menores, lo que explica la diferencia en el saldo presupuestario, un -11,4% frente al -6,4% europeo en 2009.

Si hacemos referencia a la deuda pública, España se mantuvo en muy buena posición con respecto a los datos de la Unión Europea, un 55,2% en 2009 frente al 79,2% europeo en ese mismo año.

3.3.1 El gasto público

En este apartado, vamos a analizar los Presupuestos Generales del Estado Consolidados para el periodo 2008-2009. En el caso de los presupuestos aprobados en 2007 con vigencia en 2008 fueron realizados bajo la idea de que en 2008 se iba a mantener el

superávit público que caracterizó a los años anteriores, por lo su tasa de crecimiento siguió la línea de los presupuestos de los dos años previos, en torno al 8%.

Como se aprecia en la tabla 3.5 es en 2009 cuando la crisis hace efecto en los Presupuestos del Estado, los cuales reducen su tasa de crecimiento a un 4,9% frente a el 8% de 2008.

Tabla 3.5. *Resumen de las políticas de gasto en tasas de crecimiento (%). Presupuestos iniciales.*

	2007	2008	2009
Pensiones	8,0	7,2	8,3
Fomento del empleo	11,6	5,0	-1,3
Desempleo	6,6	9,0	24,3
Acceso a la vivienda	15,6	9,7	16,6
Sanidad	6,1	5,5	4,3
Educación	28,4	13,9	1,9
Gasto Social*	8,7	7,8	9,5
Industria y energía	11,9	9,3	22,9
Comercio, turismo, PYMES	5,8	-4,4	36
Subvenciones transporte	6,7	7,4	-15,6
Investigación civil	34,3	17,4	6,7
Infraestructuras	10,1	5,9	-10,4
Total capítulos I a VIII	7,9	8,0	4,9

* Suma de las actuaciones de protección y promoción social y la producción de bienes públicos de carácter preferente.

Fuente: Elaboración propia a través de los datos de los Presupuestos Generales del Estado de 2008 y 2009. Libro amarillo

Las partidas que se vieron más afectadas fueron las de fomento al empleo que paso de un crecimiento del 5% a un decrecimiento del -1,3%, educación que paso de una tasa de crecimiento del 13,9% a 1,9%, investigación cuya tasa de crecimiento descendió de 17,4 a 6,7%, infraestructuras que disminuyó su crecimiento en un -10,4% y las subvenciones al transporte cuya tasa de crecimiento descendió en un -15,6%

Las partidas que vieron incrementado su crecimiento fueron desempleo que paso de un 9% a un 24,3%, la partida de industria y energía que incremento su tasa de crecimiento hasta el 22,9% y la de comercio, turismo y PYMES cuya tasa de crecimiento se incrementó en 40,4 puntos porcentuales respecto a 2008.

3.3.2 Los Ingresos Públicos¹⁸

Durante el periodo anterior los ingresos públicos experimentaron un notable incremento convergiendo así a los países de la Unión Europea.

En este periodo, los ingresos públicos se vieron afectados por algunas medidas que se habían tomado en los años previos, como hemos analizado en el apartado 2.2.2., como la disminución de la carga tributaria de los impuestos sobre la renta y la reducción de los tipos del Impuesto sobre Sociedades, entre otras. A esto hemos de añadir, los efectos que el agravamiento de la crisis económica y las políticas fiscales expansivas adoptadas tuvieron sobre la recaudación.

Tabla 3.6: Tasas de Crecimiento de los Ingresos Tributarios Líquidos Totales

	2007	2008	2009
Impuesto Renta Personas Físicas	15,6	-1,8	-10,5
Impuesto sobre Sociedades	20,5	-39,1	-26,1
Impuesto sobre Patrimonio	15,4	10,7	-88,1
Impuesto sobre el Valor Añadido	2,2	-14,0	-30,1
Impuestos Especiales	6,4	-1,1	-1,1
Total*	11,9	-13,6	-17,0

* Suma de todos los impuestos directos, indirectos, tasas y otros impuestos.

Fuente: Elaboración propia a través de los datos del Informe Anual de Recaudación Tributaria 2008 y 2009.

Como se aprecia en la tabla 3.6, en 2008 la recaudación tributaria descendió respecto al ejercicio anterior en un -13,6%. Este caída estuvo marcada por dos hechos: por un lado por el deterioro de la situación económica, que provocó una disminución de las bases imponibles de los principales impuestos y, en segundo lugar, por la aplicación de las medidas de estímulo fiscal adoptadas para contrarrestar la caída de la actividad económica. Estas medidas implementadas fueron básicamente de dos tipos: medidas de reducción impositiva, con el objetivo de transferir renta a las familias mediante la disminución de su carga impositiva y, medidas para mejorar la liquidez que tenían como objetivo aliviar los problemas financieros de las empresas llevando a cabo modificaciones de los criterios de gestión de los impuestos.

¹⁸ Los datos del análisis de los Ingresos Tributarios son del Informe Anual de Recaudación Tributaria 2008 y 2009. Agencia Tributaria.

En 2009 la recaudación tributaria disminuyó un 17% de lo ingresado el año anterior. El agravamiento de la crisis y el aumento de la incertidumbre provocó que la base agregada de los principales impuestos siguiera descendiendo. Según el Informe de la Agencia Tributaria de 2009, el descenso de las bases fue especialmente intenso en la primera parte del año afectando de forma más dura a las empresas y de forma más moderada a las rentas de las familias.

A diferencia de lo ocurrido en 2008, no todas las medidas normativas con efectos en 2009 supusieron una disminución de los ingresos, si no que la subida de tipos en hidrocarburos y en el tabaco y, la compensación de los menores pagos fraccionados en 2008 favorecieron la recaudación.

A continuación vamos a analizar brevemente la evolución de los impuestos más relevantes en este periodo.

En cuanto a la evolución del *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)* fue en 2009 cuando su recaudación sufrió la caída más pronunciada, debido a la contracción que se produjo en las rentas y en el número de contribuyentes, además hay que sumar el impacto minorativo de los cambios normativos y de gestión.

Las principales modificaciones en 2008 fueron los cambios en la tarifa que implicaron una reducción de los tramos y del tipo marginal, el incremento de la reducción por rendimientos de trabajo, el aumento de los mínimos personales y familiares y la deducción en cuota de 2500€ por nacimiento o adopción de hijos.

En 2009, el cambio más importante fue la deducción en la cuota de 400€ que supuso un impacto presupuestario estimado en torno a los 6.000 millones de euros.

El *Impuesto sobre Sociedades* sufrió un descenso histórico en 2008, debido a la reducción de los tipos impositivos y al impacto de las medidas de estímulo fiscal, ya que se destinó un 0,8% del PIB a políticas de reducción de la carga impositiva de las empresas. En 2009 tuvo un comportamiento mejor que en el año anterior pero siguió manteniendo su signo negativo.

El *Impuesto sobre el Patrimonio* fue suprimido con vigencia desde el 1 de enero de 2008 por la Ley 4/2008 con el objetivo de favorecer a las clases medias sobre las cuales incidía, en teoría, más este impuesto.

El *Impuesto sobre el Valor Añadido* (IVA) se redujo notablemente en este periodo debido a la mala situación económica que se reflejaba en una disminución del consumo por parte de los agentes. Hemos de añadir la reducción en la recaudación debido a los anticipos mensuales del IVA a partir de enero de 2009, lo que supuso una minoración de los ingresos en 6.000 millones de euros.

Para finalizar hacemos referencia a los *Impuestos Especiales*. En junio de 2009 se llevó a cabo un aumento del impuesto sobre el tabaco y sobre el impuesto sobre los hidrocarburos con el fin de incrementar la recaudación y contribuir al sostenimiento de las finanzas públicas, se estimó un incremento de los ingresos públicos de 2.000 millones de euros.

3.4 IMPACTO DE LAS POLITICAS EN EL SALDO.

En este apartado vamos a analizar brevemente la contribución que tuvieron los estabilizadores automáticos y las políticas fiscales en la capacidad o necesidad de financiación de la Administración Pública durante el periodo estudiado.

Según Corrales, Doménech y Varela (2002) los diferentes componentes del presupuesto del sector público se encuentran determinados por decisiones discretionales de política económica y por la situación cíclica de la economía en su conjunto. Estos dos factores son los que explican los movimientos del saldo presupuestario, mientras que los estabilizadores automáticos amortiguan las oscilaciones cíclicas de la economía, las políticas discretionales adoptadas por el gobierno marcan la tendencia que a largo plazo seguirá la economía.

Tabla 3.7: Aportación del saldo cíclico y del saldo ajustado cíclicamente al saldo presupuestario, en porcentaje del PIB.

	2007	2008	2009
Saldo presupuestario	2,2	-4,1	-11,4
Saldo cíclico	0,7	0,9	-1,1
Saldo ajustado cíclicamente	1,6	-5,0	-10,0
Impulso fiscal	-0,1	-6,6	-5,0

Fuente: Elaboración propia a través de los datos de los programas de estabilidad. Gobierno de España

Como se aprecia en la tabla 3.7 el deterioro de la actividad económica durante 2008 provocó que los estabilizadores automáticos se activasen debido al incremento de los subsidios por desempleo y al descenso de la recaudación impositiva pasando de una contribución positiva del 0,9 al saldo presupuestario en 2008 a una contribución negativa del -1,1 en 2009. A su vez las numerosas medidas discrecionales que se tomaron por parte del gobierno, que duplicaron su aportación en solo un año, provocaron un significante deterioro en las finanzas públicas registrando así déficit durante todo el periodo, este deterioro esta reflejado en el impulso fiscal de la tabla 2.7, en el se reflejan la contribución que las medidas discretionales tomadas por el gobierno tuvieron sobre el saldo presupuestario, como podemos apreciar, durante todo el periodo su contribución fue negativa.

4. PERIODO 2010-2013: CRISIS DE LA DEUDA SOBERANA.

En el tercer trimestre de 2009 la economía mundial comenzó a mostrar ciertos signos de recuperación, en un contexto de creciente inflación e inestabilidad de los mercados de deuda soberana de la Zona Euro.

La recuperación avanzó a un ritmo más lento en Europa, con crecimiento del PIB del 1,7% en la Unión Europea y del 1,4% en Reino Unido, que contrasta con el mayor dinamismo de economías como Estados Unidos (2,9%) o Japón (4%). Dentro de la Unión Europea también se registraron diferencias significativas en la evolución de la actividad, destacando el crecimiento de Alemania frente a Grecia e Irlanda.

La crisis de la deuda soberana europea comenzó a finales de 2009 como consecuencia de las dudas crecientes de los inversores sobre la situación económica de Grecia. La inestabilidad se extendió inicialmente hacia las economías con mayor inestabilidad económica, pero los problemas alcanzaron con gran rapidez al conjunto del Área Euro.

En mayo de 2010 se aprobó un paquete de apoyo financiero a Grecia de 110 miles de millones de euros, condicionado a la adopción de un estricto programa de ajuste económico. Estas decisiones contribuyeron a relajar las tensiones, sin embargo, a partir de verano se empezó a dudar sobre la situación de los bancos irlandeses y sus consecuencias sobre las cuentas públicas del país. Así, las autoridades irlandesas recurrieron al rescate por valor de 85 mil millones de euros.

En abril de 2011, Portugal se sumó a Grecia e Irlanda ante la imposibilidad de su gobierno de adoptar planes de ajuste. Así, las dificultades para adoptar las medidas económicas necesarias en Portugal y la nuevas dudas sobre la capacidad del Tesoro griego para retomar el mercado en 2012 como estaba previsto obligaron a cambiar los planes de políticas fiscales de la zona euro, abandonando el enfoque expansivo con el que se había respondido en un primer momento a la crisis.

Por tanto, la crisis de la deuda soberana europea fue el resultado de una serie de desequilibrios acumulados por algunos miembros de la unión que se agravaron como resultado de la crisis económica global y como consecuencia de una seria de debilidades en el diseño estructural de la gobernanza económica del área euro.¹⁹

¹⁹ Informe Anual 2010. Banco de España

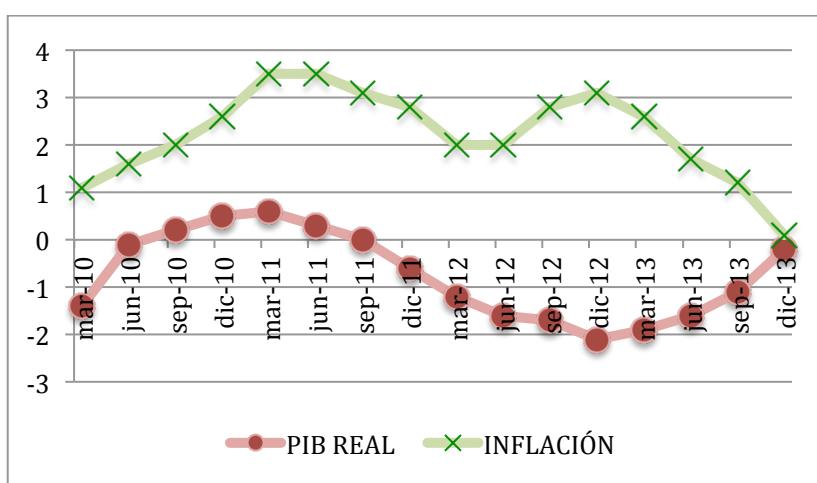
En el caso de una economía fuertemente dependiente de la financiación exterior como es la economía española, las tensiones financieras se tradujeron en un endurecimiento de las condiciones de acceso a la financiación, así el diferencial de la deuda soberana española con respecto a la alemana se vio sometido a fuertes incrementos. La prima de riesgo llegó a superar los 600 puntos básicos a mediados del 2012.

La economía española pasó a ser muy vulnerable, con la crisis se produjo un rápido deterioro de las finanzas públicas que se tradujo en un incremento del déficit y de la deuda pública. Estas debilidades suscitaron similitudes con las economías griega e irlandesa lo que actuó como elemento amplificador de las tensiones de los mercados. Todo esto perjudicó gravemente a nuestra economía.

4.1 SITUACIÓN ECONÓMICA EN EL PERÍODO 2010-2013.

Como se aprecia en la figura 4.1 durante este periodo se produjeron varias oscilaciones en la tasa de variación del PIB real. Durante 2010 la economía española comenzó una fase de recuperación en la que pasó de un PIB de -3,6 en 2009 a -0,1 en 2010. En 2011 se interrumpió este proceso de recuperación, que se prolongaría durante 2012, debido a la intensificación de la crisis de la deuda soberana. Es finalmente, en 2013 cuando el PIB comenzó una fase de crecimiento, aunque sin abandonar los datos negativos.

Figura 4.1: Tasas de variación del PIB Real y de la inflación durante el periodo 2010-2013 España.



Fuente: Elaboración propia a través de los datos de la Caixa Research

A continuación vamos a realizar un análisis del comportamiento que siguieron los principales indicadores de la economía durante el periodo 2010-2013.

Durante 2010, el *consumo privado* experimentó una evolución irregular. Se produjo un anticipo en el gasto de los agentes debido a la subida del IVA que iba a producirse en junio, este incremento del consumo favoreció a los bienes duraderos influidos por la prorroga de la ayuda para la compra de automóviles durante el primer semestre. Es en el periodo 2011-2012, cuando la demanda interna cayó con intensidad acentuándose en 2012 como consecuencia del empeoramiento de la confianza de los consumidores. En 2013 aunque continuó el retroceso comenzó a mostrar un comportamiento más favorable.

El *consumo público* mostró un comportamiento contractivo durante todo el periodo estudiado, mejorando ligeramente durante 2013.

Tabla 4.2: Tasas de variación de los principales indicadores de la economía española 2010-2013.

	2010	2011	2012	2013
PIB REAL	-0,1	0,4	-1,6	-1,2
DEMANDA Y PRODUCCIÓN				
Consumo Privado	0,8	-1,0	-2,8	-2,1
Consumo Público	0,2	-0,5	-4,8	-2,3
Formación bruta de capital fijo	-6,1	-5,5	-6,9	-5,2
Inversión en construcción	-10,1	-9,0	-9,7	-9,6
Inversión en vivienda	-9,9	-6,7	-8,7	-8,0
Exportación de bienes y servicios	13,5	7,6	2,1	4,9
Importación de bienes y servicios	8,9	0,9	-5,7	0,4
MERCADO DE TRABAJO				
Tasa de paro	20,1	21,6	24,8	26,1
DEUDA PÚBLICA	61,2	69,3	86,0	93,9
DÉFICIT PÚBLICO	-9,6	-9,6	-10,6	-7,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por los informes anuales 2010-2013. Banco de España

En 2010 la *demanda de viviendas* se mantuvo, registrando así una variación interanual positiva en parte explicada por el adelantamiento de la compra provocado por las

futuras medidas fiscales que se iban a realizar, como la subida de los impuestos indirectos y la eliminación, en enero de 2011, de las deducciones fiscales por compra de vivienda habitual. A pesar de este incremento, el endurecimiento de las condiciones crediticias le afectó negativamente. Durante el resto de periodo estudiado, la demanda de viviendas siguió disminuyendo.

La contribución de la demanda de exterior neta al PIB en 2010 volvió a ser positiva gracias al mayor dinamismo de las exportaciones que se vieron beneficiadas por la expansión del comercio internacional. En el caso de las importaciones, la recuperación fue más moderada dada la debilidad de la demanda nacional y el encarecimiento de los productos importados. En 2011 la contribución de la demanda exterior al avance del PIB se amplió considerablemente, tanto por el debilitamiento de las importaciones como por el dinamismo de las exportaciones que se vio favorecido por el impacto positivo que sobre el turismo provocó la inestabilidad política de los países del norte de África. Durante 2012 tanto las importaciones como las exportaciones sufrieron un notable descenso volviendo a mejorar su situación durante el último año analizado, en el cual las exportaciones se incrementaron pasando de un 2,1 al 4,9% del PIB mostrando un gran dinamismo las exportaciones de servicios turísticos. Las importaciones mostraron un ligero avance pasando del -5,7% en 2012 al 0,4% de 2013 en línea con la recuperación de la demanda final.

Haciendo referencia al *mercado de trabajo* vemos en la tabla 4.2 como va incrementándose la tasa de paro gradualmente alcanzando en 2013 una tasa de desempleo del 26,1%

Para finalizar, la inflación mostró en una tendencia alcista debido al incremento de los precios de los productos energéticos y al incremento de la imposición indirecta que tuvo efectos directos sobre los precios. Es en 2013 cuando tomó una trayectoria descendiente.

4.2 PERIODO 2010-2013. POLÍTICAS FISCALES CONTRACTIVAS.

4.2.1.- Introducción.

Los acontecimientos desencadenados a partir de la crisis fiscal sufrida por Grecia revelaron las fragilidades estructurales en los instrumentos de coordinación y supervisión de la Unión Monetaria. Según Caballero, García y Gordo (2011) muchos académicos antes de la unión se mostraban escépticos acerca de la viabilidad de esta, debido a la diversidad de países con estructuras económicas dispares entre sí y alejadas de los criterios que, según la teoría de las áreas monetarias óptimas, deberían cumplir los países que formaran parte de una unión monetaria: elevada movilidad de factores, flexibilidad en precios y salarios y la existencia de un presupuesto común que permitiese transferir fondos a las regiones más afectadas.

Desde la creación de la Unión Monetaria y de la adopción de la política monetaria común, se hizo evidente la necesidad de la implementación de mecanismos que coordinasen y supervisaran las políticas macroeconómicas que estaban en manos de los estados miembros. Para la coordinación de las políticas fiscales, como ya hemos comentado en anteriores apartados, se introdujo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), pero para la coordinación de las políticas estructurales y macroeconómicas la unión monetaria no fue tan estricta, lo que limitó su efectividad. En consecuencia, no se establecieron mecanismos de coordinación y supervisión que fuesen capaces de detectar los desequilibrios que algunos estados miembros estaban adquiriendo.

Según Ocampo (2013) el deterioro fiscal europeo fue una causa de la crisis iniciada en 2008, resultado del funcionamiento de los estabilizadores automáticos y del coste de los rescates bancarios. El problema de todos los sistemas monetarios según Keynes, se encuentra en la enorme asimetría que existe en los procesos de ajuste de las diferentes economías durante la crisis, ya que los países deficitarios se ven obligados bajo presión a ajustarse a los superavitarios.

Según Malo de Molina (2011) como los estados miembros no tienen soberanía monetaria, no pueden intervenir en los mercados para contrarrestar los ataques

especulativos contra su deuda pública, de forma que pueden forzar a que un país se vea obligado a declarar impago de sus deudas.

Por ello, como bien explica el autor en su artículo, Reino Unido a pesar de tener niveles de endeudamiento públicos superiores a los españoles, no sufrió la presión de los mercados, a diferencia de las dificultades que sufrió España, debido a los notables incrementos de su prima de riesgo. Según este autor, la mayor probabilidad de que las crisis de liquidez dentro de la unión monetaria se transformen en crisis de solvencia, es lo que puede hacer que una crisis fiscal genere expectativas de impago de las deudas sobre un país. Esta incapacidad de acción política para remediarlo es lo que provocó que la prima de riesgo española se disparase y con ello el déficit y la deuda pública.

Ante estas dificultades la Unión Monetaria decidió dar un giro a su política fiscal, abandonando así el enfoque expansivo con el que había hecho frente a la crisis adoptando medidas de signo contrario para intentar reducir los desequilibrios fiscales.

4.2.2.- Consolidación Fiscal.

Durante 2009 se superó con un 11,1% el límite de un déficit del 3% del PIB establecido en el Tratado de la Unión Europea, por ello en abril de 2009 la Comisión Europea inició el procedimiento de déficit excesivo para intentar poner fin a la situación en un plazo preciso. Así, en 2009 se establecieron como objetivos presupuestarios a corto plazo un déficit del 9,3% en 2010, de 6% en 2011 y de 4,4% en 2012.

En 2010 la gravedad de la crisis de la deuda soberana obligó a la economía española a dar un cambio en su política fiscal adoptando así un proceso de consolidación fiscal que condujese al establecimiento de unas bases sólidas para la reducción del déficit y el control de la deuda pública y también que permitiese a la economía recuperar su crecimiento. Este proceso se vio limitado por las complicaciones añadidas por la profundidad y la extensión de la crisis y, por el impacto que el envejecimiento de la población, que afecta a la mayoría de los países de nuestro entorno, tiene sobre el gasto en las políticas sociales.²⁰

²⁰ Informe Anual 2010. Banco de España.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2010 se caracterizaron por la retirada gradual de algunas de las políticas expansivas encaminadas a incrementar a corto plazo la demanda, no obstante se mantuvieron los recursos destinados a financiar la inversión a través de las líneas del ICO y ciertas medidas de estímulo de la actividad y lucha contra el desempleo a través del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local.²¹

Para garantizar el cumplimiento de los objetivos fiscales se introdujeron importantes reformas en la gobernanza fiscal. Las administraciones públicas redujeron su déficit en 1,9 puntos del PIB cumpliendo así con su objetivo de reducción del déficit público excesivo establecido para 2010. Esta corrección del desequilibrio hay que atribuirla a las medidas de consolidación fiscal adoptadas en 2009 y a lo largo de 2010 que aumentaron los ingresos y disminuyeron el gasto.²²

Entre las medidas que afectaron a los ingresos destaca la eliminación parcial de la deducción de 400€ del IRPF, la elevación del tipo de retención sobre las rentas del capital, la subida de algunos impuestos indirectos y el incremento de los tipos del IVA en junio de 2010. Por el lado de los gastos destaca la reducción del presupuesto del Estado y de las Comunidades Autónomas, la adopción de un Plan de Acción Inmediata que comportaba recortes de compras de bienes y servicios, subvenciones e inversiones y trasferencias de capital²³, que supuso la reducción del gasto presupuestario en un 0,5% del PIB, la reducción de los salarios públicos y de la inversión en infraestructuras, la congelación de las pensiones, la reducción del gasto farmacéutico, etc. La Administración Central salió sus cuentas con un déficit inferior al previsto mientras que las Administraciones de la Seguridad Social y las Comunidades Autónomas se desviaron al alza.

La deuda pública de 2010 se situó en el 60,1% del PIB, por debajo del promedio europeo que se situaba en un 85,1% del PIB.

En 2011, las Administraciones Públicas españolas se desviaron negativamente en 2,5 puntos porcentuales del objetivo de déficit previsto. El origen se puede atribuir a los ingresos que se desviaron en 26.200 millones de euros, los gastos también lo hicieron pero en menor medida. Esta desviación se debió al contexto económico en el que nos

²¹ Espadas (2010)

²² Gobierno de España: *Programa de Estabilidad España 2011-2014*

²³ Miret (2010)

encontrábamos, como hemos analizado antes, este año se caracterizó por una disminución de su crecimiento y un incremento en las tensiones inflacionistas. Así, el PIB de 2011 se situó en un 0,7% frente al previsto que era 1,3%, lo que conllevo un empeoramiento del empleo que se tradujo en menores ingresos por impuestos y por cotizaciones sociales²⁴ a la vez que un incremento de los subsidios por desempleo.

En el conjunto de las Administraciones Públicas se produjo una desviación presupuestaria, siendo las Comunidades Autónomas las que más se desviaron del objetivo.

Por tanto, la disminución del déficit en este periodo se produjo exclusivamente por la reducción del gasto público, ya que los ingresos experimentaron un descenso en su recaudación, sobre todo debido a la caída de los impuestos indirectos que están estrechamente vinculados con la demanda. En cuanto al gasto público, el mayor ajuste se realizó en la inversión pública, siendo significativa la caída de la inversión de las Administraciones Locales. Los intereses de la deuda fue el único concepto que aumentó debido al incremento registrado en la deuda que alcanzó un 68,5% del PIB.

Las Administraciones Públicas registraron un déficit en 2012 del 7% del PIB si no tenemos en cuenta las ayudas a las entidades de crédito en cuyo caso el déficit alcanzó un 10,6%. Esta escasa reducción del déficit se explica, en parte, por el reconocimiento de pérdidas de las ayudas públicas a la banca. Las medidas de austeridad implementadas por el Gobierno se vieron parcialmente neutralizadas por el aumento de las partidas del gasto y por la debilidad de los ingresos públicos.²⁵

En el caso de los gastos se disminuyeron las rúbricas del consumo público, la remuneración de asalariados, las transferencias a empresas y familias y la formación bruta de capital. Por el lado de los ingresos, los impuestos directos se incrementaron mientras que los indirectos cayeron. En febrero de este año se llevo a cabo la última reforma laboral con el propósito de hacer frente a los problemas de desempleo.

Así, 2012 vio incrementada su deuda pública alcanzando un 84,2% del PIB, aunque parte de este aumento corresponde básicamente a las operaciones financieras llevadas a cabo el año pasado, como consecuencia del préstamo concedido al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) entre otros, y a las ayudas a las entidades de crédito.

²⁴ Actualización del programa de Estabilidad 2012-2015. Gobierno de España

²⁵ Informe Mensual La Caixa. Diciembre 2012.

En 2013 el Consejo Europeo concedió a España un año adicional, hasta 2014, para situar el déficit por debajo del 3%, modificándose asimismo los objetivos de los años anteriores. Durante este año, el escenario macroeconómico se planteó más favorable a pesar de que se contemplasen caídas de la actividad económica y el empleo. Se previnieron unos aumentos de los ingresos debido a la prolongación de los efectos de las medidas tomadas años anteriores, mientras que los gastos impulsados por los intereses aumentarían.

4.3 SITUACIÓN PRESUPUESTARIA

En este apartado vamos a analizar la evolución que tuvo los ingresos y los gastos durante el periodo 2010-2013.

Tabla 4.3: Evolución Presupuestaria 2010-2013 (en porcentaje de PIB)

	2010	2011	2012	2013
Saldo presupuestario	-9,2	-8,5	-10,6*	-6,3
Ingresos Públicos	35,7	35,1	36,4	37,0
Gastos Públicos	45,0	43,6	47,0	43,3

Fuente: Elaboración propia a través de los datos de los Programas de Estabilidad. España.

* Incluidas las ayudas a la banca

Durante este periodo el déficit público va incrementándose, aunque hay que tener en cuenta las ayudas que en 2012 se dieron a la banca, en 2013 se reduce ya a un -6,3%.

La Comisión Europea estableció 2014 como el año en el que España cumpliría con un déficit del 3%²⁶ pero no tenemos todavía los datos para poder contrarrestar dicha información.

Los ingresos aumentan ligeramente situándose en un 37% en 2013 y los gastos se encuentran en torno al 44% excepto en 2012 donde se incrementan hasta el 47%.

²⁶ Vidal (2013)

4.3.1.- El gasto público.

Vamos a analizar los Presupuestos Generales del Estado Consolidados para el periodo 2010-2013 que se caracteriza por las medidas austeras tomadas por el gobierno.

Como se aprecia en la tabla 4.4, durante todo el periodo la mayoría de las variables, excepto la partida de las pensiones que aumento, fueron disminuyendo gradualmente. El gasto total disminuyó notablemente en 2010, pasando de una tasa de crecimiento del 4,9% en 2009 al 0,1 en 2010, los dos años posteriores alcanzó tasas negativas mejorando en 2013.

Tabla 4.4: *Resumen de las políticas de gasto en tasas de crecimiento (%). Presupuestos iniciales.*

	2010	2011	2012	2013
Pensiones	2,1	3,6	3,2	4,9
Fomento del empleo	2,2	-5,5	-21,3	-34,6
Desempleo	57,9	-1,6	-5,5	-6,3
Acceso a la vivienda	-7,7	-19,3	-31,7	-6,6
Sanidad	0,2	-8,2	-6,8	-3,1
Educación	3,4	-8,1	-21,9	-14,4
Gasto Social*	3,8	1,3	-4,3	1,9
Investigación civil	-3,1	-7,0	-25,6	0,0
Infraestructuras	6,8	-40,7	-22,1	-13,5
Total capítulos I a VIII	0,1	-3,5	-4,4	2,5

*suma de las actuaciones de protección y promoción social y la producción de bienes públicos de carácter permanente.

Fuente: elaboración propia a través de los datos de los Presupuestos Generales del Estado de 2010-2013. Libro Amarillo.

Destacamos el gran aumento de la partida de desempleo en 2010, que paso de una tasa de crecimiento de 24,3 a 57,9 en un año, tras este aumento fue disminuyendo ligeramente. La partida de educación ha sido una de las más afectadas, desde 2011 fue disminuyendo el gasto llegando a una reducción del 21,9% en 2012. Las infraestructuras y la inversión también notaron fuertes caídas en sus tasas de crecimiento.

Durante 2012 todas las variables, excepto las pensiones, vieron reducido su crecimiento, periodo que coincide con la mayor caída del PIB del periodo 2010-2014.

4.3.2.- Los ingresos públicos.

Como se aprecia en la tabla 4.5 durante el periodo 2010-2013 las tasas de crecimiento de los ingresos públicos disminuyeron notablemente de 2010 a 2011 y aumentando ligeramente en 2012.

Puesto que aun no esta disponible el Informe Anual de la Agencia Tributaria de 2013 acabaremos nuestro análisis en 2012.

Tabla 4.5: Tasas de Crecimiento de los Ingresos Tributarios Líquidos Totales.

	2010	2011	2012
Impuesto Renta Personas Físicas	4,9	4,2	1,2
Impuesto sobre Sociedades	-19,8	2,5	29,0
Impuesto sobre el Valor Añadido	46,2	0,4	2,4
Impuestos Especiales	2,4	-4,2	-4,1
Total*	10,8	1,4	4,2

*Suma de todos los impuestos directos, indirectos, tasas y otros impuestos.

Fuente: Elaboración propia a través de los datos de los Informes Anuales de Recaudación Tributaria de 2010, 2011 y 2012

A continuación vamos a analizar brevemente la evolución de los impuestos más relevantes en este periodo.

En cuanto a la evolución del *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)* aumento considerablemente desde 2009 donde su tasa de crecimiento era de -10,5 hasta 2010 donde presentó una tasa de crecimiento positiva de 4,9 a pesar de que se suprimió la deducción de 400€ por la obtención de rendimientos de las actividades económicas. Es en 2012 cuando disminuye su tasa de crecimiento a 1,2 debido al impacto negativo de los cambios normativos y a la disminución de la renta de los hogares.

El *Impuesto sobre Sociedades* mejoró su situación notablemente en 2011 cuando registró una tasa de crecimiento positiva después de tres años de fuertes caídas. En 2012 pasó a tener una tasa de crecimiento del 29,0 pese a la reducción de los beneficios empresariales, lo que hace que ese aumento se deba a los cambios normativos realizados.

El *Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)* incremento notablemente su recaudación, pasando de una tasa de crecimiento del -30,1 en 2009 a 46,2 en 2010, esta mejora se debió al fuerte incremento en el consumo ante la subida de tipos que se produjo en julio. El resto del periodo disminuyó considerablemente pero sin alcanzar tasas negativas de crecimiento.

Finalmente, los *impuestos especiales* también mejoraron considerablemente de 2009 a 2010 pasando a tener tasas de crecimiento positivas, pero este fuerte incremento se suavizó durante los dos años siguientes aunque no alcanzó tasas negativas, esta disminución se debió principalmente a la fuerte caída en el consumo de los productos sujetos a estos impuestos.

4.4 IMPACTO DE LAS POLÍTICAS EN EL SALDO.

Al igual que en el apartado 3.4 vamos a analizar la contribución que tuvieron los estabilizadores automáticos y las políticas discrecionales contractivas en este caso que llevo a cabo el gobierno durante el periodo 2010-2013.

Tabla 4.6 *Aportación del saldo cíclico y del saldo ajustado cíclicamente a la capacidad o necesidad de financiación del estado, en porcentaje del PIB*

	2010	2011	2012	2013
Saldo presupuestario	-9,2	-8,9	-6,3	-4,5
Componente cíclico	-1,4	-2,0	-2,0	-1,6
Saldo ajustado cíclicamente	-7,8	-7,0	-4,3	-2,9
Impacto fiscal	3,0	2,7	1,4	1,2

Fuente: elaboración propia con los datos del Ministerio de Hacienda.

Como se aprecia en la tabla 4.6 durante todo el periodo 2010-2013 la Administración Pública mostró necesidad de financiación aunque esta ha ido disminuyendo gradualmente debido a la disminución de la aportación del saldo ajustado cíclicamente que representa las políticas discretionales llevadas por el gobierno, como hemos visto, durante este periodo las políticas pasaron a ser contractivas y se fueron eliminando muchas medidas tomadas en el periodo anterior.

Si hacemos referencia al impacto fiscal de las políticas vemos que durante todo el periodo el esfuerzo fiscal del gobierno contribuyó positivamente al saldo presupuestario, de forma que fueron los estabilizadores automáticos los que provocaron en mayor medida el déficit.

Los estabilizadores automáticos siguieron más o menos la misma tendencia puesto que el siguió aumentando y la recaudación impositiva fue disminuyendo.

5. CONCLUSIONES:

En el caso de los estados miembros de la Unión Europea la política fiscal ha sido la única arma para luchar de forma individual contra la crisis económica que se inicio en Estados Unidos en el verano de 2007, ya que con la adopción del euro, se renunció a la gestión de la política monetaria a favor del Banco Central Europeo, de forma que esta paso a actuar de forma conjunta para todos los miembros.

En este trabajo se han analizado las diferentes políticas fiscales que ha adoptado España durante el periodo 2007-2013 con el objetivo de hacer frente a la crisis financiera y a la crisis de la deuda soberana.

En primer lugar se analiza el periodo 2002-2007 previo al estallido de la crisis financiera. Durante este periodo la economía española mejoró considerablemente, sus tasas de PIB se incrementaron alcanzando un 3,8 en 2007, su deuda pública se fue reduciendo tocando fondo en 2007 con un 36,2% del PIB y alcanzamos superávit durante los tres últimos años del periodo.

En este favorable contexto económico las finanzas públicas españolas se presentaban como una de las más saneadas de Europa, la deuda pública española fue de un 36,3% del PIB frente a un 66,4% del PIB de la Zona Euro en 2007. El gasto público fue incrementando sus partidas de gasto social, infraestructuras e investigación en los Presupuestos Generales del Estado, alcanzando un 37,35% del PIB en 2007. Por su parte, los ingresos también se incrementaron alcanzando un 39,16% del PIB en 2007, si se tienen en cuenta los principales impuestos todos mostraron tasas de crecimiento positivas, destacan las altas tasas de crecimiento del Impuesto sobre Sociedades debido principalmente al buen funcionamiento de las empresas ante un contexto económico tan favorable.

Durante el periodo 2008-2009 el crecimiento de la economía española experimentó una gran contracción. El PIB disminuyó hasta -3,6% en 2009, la deuda pública alcanzó un 53,3% del PIB en 2009 frente al 78,2% Europeo y la economía volvió a registrar necesidad de financiación con un déficit de -4,5 en 2008 y -11,1 en 2009.

Como el resto de países del Área Euro el gobierno adoptó una política fiscal de corte expansivo con el objetivo de impulsar la actividad económica. La posición holgada con la que partía España le permitió encabezar el esfuerzo fiscal de la Unión Europea.

Se aprobaron ambiciosos planes de apoyo como el Plan Español para el Estímulo de la Economía y del Empleo (Plan E), a través del cual se promovieron ayudas a familias y empresas, al fomento del empleo y al sistema financiero.

Junto a estas medidas discrecionales, la activación de los estabilizadores automáticos incrementaron el gasto público notablemente alcanzando un 46,1% del PIB en 2009.

En cuanto a los ingresos públicos se redujo su recaudación de un 39,16% del PIB en 2007 a un 34,6% en 2009.

Para finalizar, se analiza el impacto que sobre el saldo tienen los estabilizadores automáticos y las políticas discretionales. Durante este periodo las políticas discretionales duplicaron su aportación provocando un fuerte deterioro sobre el saldo presupuestario, lo que provocó que el impulso fiscal de las medidas adoptadas por el gobierno fuera negativo.

En 2009 el deterioro de la economía griega provocó inestabilidad económica que se extendió rápidamente hacia el resto de los países del Área Euro. España fue uno de los más afectados debido a la vulnerabilidad provocada por el incremento de la deuda y, al endurecimiento de las condiciones financieras que tuvo efectos muy negativos para un país tan dependiente de la financiación exterior.

En este periodo 2010-2013, el gobierno adoptó medidas fiscales contractivas con el objetivo de reducir la deuda pública y, se llevo a cabo un plan de consolidación fiscal en el cual se definían los objetivos de deuda y déficit a corto plazo. A pesar de ello, la deuda pública siguió su tendencia alcanzando en 2013 un 93,9% del PIB. El déficit se fue reduciendo ligeramente alcanzando un -7,1 en 2013.

Por su parte, las partidas de gasto público de los presupuestos fueron reduciéndose considerablemente siendo las más afectadas educación, infraestructuras e inversión. Los ingresos disminuyeron durante 2010 y 2011 incrementando ligeramente su recaudación al final del periodo.

Si analizamos el impacto fiscal de las medidas contractivas sobre el saldo se puede apreciar el esfuerzo fiscal del gobierno que redujo el peso de sus políticas discretionales de un -7,8 % del PIB en 2010 a un -2.9 % en 2013. Los estabilizadores automáticos siguieron contribuyendo negativamente al saldo presupuestario.

El análisis de este proyecto acaba en 2013, ya que del presente año solamente tenemos previsiones. Según el gobierno de España, 2014 se presenta como el inicio de la senda de recuperación en el cual se puede ver ya signos de mejoría en la producción y en el empleo. Los últimos datos otorgados por el programa de estabilidad de 2014-2017 prevén para 2014 un crecimiento del PIB del 1,2 durante 2014 y de 1,8 durante 2015, una deuda pública de un 99,5% del PIB y un déficit del -5,5 que irá disminuyendo durante los próximos años cumpliendo con el protocolo de déficit excesivo en 2016. En cuanto a los ingresos se situarían en un 38,5% mientras que los gastos llegarían al 44,0%.

A medio plazo considero que se seguirán llevando políticas fiscales restrictivas, ya que las previsiones indican que la deuda pública seguirá su tendencia al alza y debemos cumplir con los criterios impuestos por la comisión europea, pero creo que se deberían replantear las partidas en las que se recortan gastos, es decir, no quitar más recursos de las partidas que incrementan nuestra productividad como inversión, educación... y hacerlo en aquellas que no la incrementan como por ejemplo en gasto de las instituciones.

Para terminar indicar que en la elaboración, he encontrado algunas limitaciones como por ejemplo la falta de artículos sobre el tema y la falta de información sobre las políticas llevadas a cabo por el gobierno y sus resultados.

Referencia Bibliográfica:

- [1] AGENCIA TRIBUTARIA (2007): *Informe Anual de la Recaudación Tributaria de 2007*
- [2] AGENCIA TRIBUTARIA (2008): *Informe Anual de la Recaudación Tributaria de 2008*
- [3] AGENCIA TRIBUTARIA (2009): *Informe Anual de la Recaudación Tributaria de 2009.*
- [4] AGENCIA TRIBUTARIA (2010): *Informe Anual de la Recaudación Tributaria de 2010.*
- [5] AGENCIA TRIBUTARIA (2011): *Informe Anual de la Recaudación Tributaria de 2011.*
- [6] AGENCIA TRIBUTARIA (2012): *Informe Anual de la Recaudación Tributaria de 2012*
- [7] AGENCIA TRIBUTARIA (2013): *Informe Anual de la Recaudación Tributaria de 2013*
- [8] BANCO DE ESPAÑA (2010): *Consolidación fiscal y reforma estructural.* Recuadro 1.3. Informe Anual 2010.
- [9] BANCO DE ESPAÑA (2007): *Informe Anual 2007.*
- [10] BANCO DE ESPAÑA. (2008): *Informe Anual 2008.*
- [11] BANCO DE ESPAÑA (2009): *Informe Anual 2009.*
- [12] BANCO DE ESPAÑA (2010): *Informe Anual 2010.*
- [13] BANCO DE ESPAÑA (2011): *Informe Anual 2011.*
- [14] BANCO DE ESPAÑA (2012): *Informe Anual 2012.*
- [15] BANCO DE ESPAÑA (2013): *Informe Anual 2013.*
- [16] BANCO DE ESPAÑA (2011): *La reforma de la gobernanza económica de la UEM.* Boletín Económico
- [17] BBVA RESEARCH (2013): *Gasto e ingresos públicos: expansión, crisis y consolidación.* Madrid
- [18] BBVA RESEARCH (2007): *Situación España 2007.*
- [19] CERRÁN, J. y FUENTE DEL MORAL, F (2010): *La política fiscal de la Unión Europea ante la crisis económica.*
- [20] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008): *Un plan europeo de recuperación económica.* Bruselas

- [21] CORRALES, F., DOMÉNECH, R. y VARELA,J (2002): *Los saldos presupuestarios cíclico y estructural de la economía española.*
- [22] CABALLERO, JC., GARCIA, P., y GORDO, E. (2011): *La reforma de la gobernanza económica de la UEM.* Servicios de estudios del Banco de España. Boletín Económico, enero 2011.
- [23] CASTRO, F. GORDO, E. y PERÉZ, J. (2010): *Políticas fiscales discrecionales en tiempos de crisis.* Presupuesto y Gasto Público 59/2010: páginas 83-102.
- [24] DIEZ, J.C. (2013): *Naturaleza y causas de la crisis del euro.* Experiencias y enseñanzas de la crisis económica europea y América Latina. Curso de verano de 2013. Universidad Complutense. Madrid.
- [25] ESPADAS, L. (2010): *Las grandes envolventes de los presupuestos generales del estado en 2010.* Presupuesto y Gasto Público 58/2010: páginas 81-95.
- [26] ESPADAS, L. (2009): *Presupuestos generales del Estado para 2009: unas cuentas públicas para afrontar la coyuntura.* Presupuesto y Gasto Público 54/2009: páginas 45-59.
- [27] ESTRADA, A. Y HERNÁNDEZ DE COS, P. (2009): *El precio del petróleo y su efecto sobre el producto potencial,* Publicaciones Banco de España, número 0902.
- [28] FERNANDEZ-VILLAVERDE,J. y RUBIO RAMIREZ, TF. *Una propuesta de política fiscal*
- [29] GIL-RUIZ,C. y IGLESIAS,J. (2007): *El gasto público en España en un contexto descentralizado.* Presupuesto y gasto público 47/2007.
- [30] GOBIERNO DE ESPAÑA (2007): *Actualización Programa de Estabilidad de España 2007-2010.*
- [31] GOBIERNO DE ESPAÑA (2008): *Actualización Programa de Estabilidad de España 2009-2011.*
- [32] GOBIERNO DE ESPAÑA (2009): *Actualización Programa de Estabilidad de España 2009-2013.*
- [33] GOBIERNO DE ESPAÑA (2011): *Actualización Programa de Estabilidad de España 20011-2014.*
- [34] GOBIERNO DE ESPAÑA (2012): *Actualización Programa de Estabilidad de España 2012-2015.*
- [35] GOBIERNO DE ESPAÑA (2013): *Actualización Programa de Estabilidad de España 2013-2016.*

- [36] GOBIERNO DE ESPAÑA (2013): *Actualización Programa de Estabilidad de España 2014-2017*
- [37] GONZALO, JC. (2010): *Peculiaridades de la industria española de automoción y planes de actuación del gobierno relacionadas con el sector*. Economía Industrial.
- [38] HERNÁNDEZ DE COS, P. (2010): *El papel de la política fiscal en la crisis económica*. Presupuesto y Gasto Público 59/2010, páginas 39-54.
- [39] LA CAIXA (2007): *Informe mensual diciembre 2007*, número 308.
- [40] LA CAIXA (2012): *Informe mensual diciembre 2012*.
- [41] MALO DE MOLINA, J.L. (2011): *La crisis y las insuficiencias de la arquitectura institucional de la moneda única*. Euro y crisis económica ICE. Número 863
- [42] MALUQUER DE MOTES, J. (2013): *La inflación en España, un índice de precios al consumo, 1839-2012*. Estudios de historia económica, Banco de España, número 64.
- [43] MIRET, P. (2010): *Bajo el signo de la austeridad*. Informe mensual octubre 2010. La Caixa
- [44] OCAMPO, J.A. (2013): *La crisis europea desde una perspectiva comparada*. Experiencias y enseñanzas de la crisis económica europea y América Latina. Curso de verano de 2013. Universidad Complutense. Madrid.
- [45] OCAÑA,C. (2009): *El marco general de la política presupuestaria para 2009*. Presupuesto y Gasto Público 54/2009: páginas 9-20
- [46] OCAÑA, C. (2010): *Marco general de la política presupuestaria para 2011*. Presupuesto y Gasto Público 63/2011: páginas 9-17.
- [47] SERRANO, C. y MONTORO, B. (2007): *El pacto de estabilidad y crecimiento*. Boletín Económico del ICE, número 2905.
- [48] SERRANO, C., MONTORO, B, y MULAS, M. (2010): *La respuesta de la unión europea ante la crisis. El Plan Europeo de Recuperación Económica*. Boletín económico del ICE, número 2988.
- [49] STEINBERG, F. (2008): *La crisis financiera mundial, causas y respuesta política*. Área economía y comercio internacional- ARI, número 126/2008. Real Instituto El Cano
- [50] TORRERO, A. (2008): *La crisis financiera internacional*. Instituto universitario de análisis económico y social. Universidad de Alcalá.
- [51] UXÓ GONZÁLEZ, J., PAÚL GUTIÉRREZ, J. y SALINAS JIMÉNEZ, J. (2010): *Ánalisis y valoración de las medidas discrecionales de estímulo fiscal aplicadas en España en 2009*. Presupuesto y Gasto Público 59/2010: páginas 55-82.

- [52] VEGARA, D. (2009): *Plan E, la estrategia de la política económica para 2009*. Presupuesto y Gasto Público 54/2009: páginas 21-29.
- [53] VIDAL, A. (2013): *2014 Año clave para la periferia*. Informe mensual diciembre 2013. La Caixa.